

Antrag

der Fraktion der CDU/CSU

Europäische Asyl- und Migrationspolitik voranbringen – Aber nicht einseitig zulasten Deutschlands erkaufen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Deutschland steht zu seiner humanitären Verpflichtung zum Schutz verfolgter Menschen und von Menschen, die durch bewaffnete Konflikte bedroht sind.

Deutschland hat sich in den vergangenen Jahren so humanitär und solidarisch gezeigt wie nur wenige Länder weltweit und in Europa.

So wurden von 2015 bis 2020 in Deutschland ca. 1.916.400 Asylanträge gestellt. In der gleichen Zeit waren es beispielsweise in Frankreich ca. 650.100 Anträge, in Italien etwa 465.600 Anträge und in Griechenland ca. 307.800 Anträge (Quelle: BAMF, Das Bundesamt in Zahlen 2019 und 2020). Bezogen auf alle 27 EU-Mitgliedstaaten wurden in Deutschland von 2015 bis 2020 rund 38 Prozent aller Asylanträge gestellt, obwohl der Bevölkerungsanteil Deutschlands im Vergleich nur etwa 19 Prozent entspricht (Quelle: Berechnungen auf der Grundlage von Eurostat-Daten 2021). Weltweit rangierte Deutschland im Jahr 2020 unter den Ländern mit den meisten aufgenommenen Flüchtlingen und Asylbewerbern auf Platz drei, hinter der Türkei und Kolumbien (Quelle: UNHCR, Global Trends in Forced Displacement, 2020). Deutschland hat zudem wie kein anderes europäisches Land die Mittelmeerländer wie Griechenland im Migrationsbereich solidarisch unterstützt: Allein von März 2020 bis März 2021 hat Deutschland mehr als die Hälfte des von 17 EU-Mitgliedstaaten vereinbarten europäischen Kontingents von insgesamt 5.200 Personen zugesagt. 2.765 Schutzberechtigte wurden von den griechischen Inseln aufgenommen. Dazu kam eine umfassende Unterstützung mit Hilfsgütern im Wert von mehreren Millionen Euro sowie mit Personal.

Festzustellen ist allerdings auch: Ein großer Teil der Menschen, die in Deutschland einen Schutzantrag stellen, haben nach internationalen Maßstäben keinen Schutzbedarf und somit kein Bleiberecht in unserem Land. So umfasste die Gesamtschutzquote in den Jahren 2020 und 2021 in Deutschland durchschnittlich 41,5 Prozent (Quelle: BAMF, Aktuelle Zahlen, 12/2021).

Der humanitäre Ansatz Deutschlands kann auf Dauer nur zusammen mit Steuerung, Ordnung und Begrenzung der irregulären Zuwanderung Bestand haben. Dem vielfachen Missbrauch des Schutzsystems ist entgegenzuwirken. Das ist

nicht nur wichtig, um die Europäische Union und Deutschland nicht zu überlasten, sondern auch für die Akzeptanz der Asylpolitik in der Bevölkerung von ganz erheblicher Bedeutung. Die Anreize für Menschen ohne Schutzbedarf müssen minimiert werden, damit diese sich erst gar nicht auf den mitunter gefährlichen Weg in die Europäische Union machen.

Steuerung, Ordnung und Begrenzung der irregulären Zuwanderung können nur in einem europäischen Gesamtansatz funktionieren. Die Asylbewerber kommen vor allem auf dem Landweg über die europäischen Außengrenzen in die Europäische Union und in die einzelnen Mitgliedstaaten. In einem Schengen-Europa ohne Binnengrenzkontrollen sind einseitige, nationale Abschottungsmaßnahmen keine realistische Option.

Die Erfahrung der letzten Jahre hat jedoch gezeigt, dass die aktuelle europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik nicht funktioniert. Die Politik der einzelnen EU-Mitgliedstaaten ist sehr unterschiedlich und dadurch das System in sich nicht kohärent; einzelne Mitgliedstaaten werden überdurchschnittlich belastet, geltendes Recht wird zum Teil nicht angewendet oder ist nur mühsam vollziehbar. Änderungen sind deshalb dringend geboten.

Das hierfür wichtigste politische Projekt ist die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS). Am 23. September 2020 legte die Europäische Kommission Vorschläge zur Reform des GEAS vor.

Zu begrüßen ist, dass das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) mit Wirkung zum 19. Januar 2022 durch die Asylagentur der Europäischen Union (EUAA) ersetzt wurde. Die Asylagentur wird eine verstärkte operative technische Unterstützung der Mitgliedstaaten bereitstellen und für eine Kohärenz bei der Prüfung von Asylanträgen sorgen.

Daneben stecken jedoch die Verhandlungen zu ganz wesentlichen Teilen der vorgeschlagenen GEAS-Reform fest. Dabei geht es insbesondere um die Regelungen, welcher Mitgliedstaat für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist und welche Bedingungen bei der Aufnahme und der Durchführung des Asylverfahrens in jedem Fall zu erfüllen sind. Zudem ist der EU-Außengrenzschutz in den Blick zu nehmen.

In diesem Zusammenhang muss die anstehende Reform des GEAS folgende zentrale Defizite der europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik adressieren:

Erhebliche Mängel bei der Sicherung der EU-Außengrenze tragen dazu bei, dass viele Antragsteller ohne Registrierung in die Anrainerstaaten ein- und durch sie durchreisen und schließlich in ihrem Wunschzielland einen Schutzantrag stellen.

Der im aktuellen EU-Recht geltende Grundsatz, dass der Ersteinreisestaat regelmäßig für die Bearbeitung der Asylanträge und die Aufnahme der Antragsteller zuständig ist (sogenanntes Dublin-System), stellt keine solidarische Verteilung der Lasten und Pflichten unter den Mitgliedstaaten sicher und hat sich auch in der Praxis nicht bewährt. Er verursacht bei den EU-Außengrenzstaaten die Sorge, dass sie mit den Lasten alleine gelassen werden, und nimmt ihnen das Interesse an einer ordnungsgemäßen Erfassung und Registrierung der Antragsteller gemäß der EURODAC-Verordnung.

Das aktuelle GEAS-System setzt zudem erhebliche Anreize für illegale Sekundärmigration. In viel zu vielen Fällen reisen heute Asylbewerber oder anerkannt Schutzberechtigte aus dem für sie zuständigen EU-Land in einen anderen Mitgliedstaat weiter und stellen dort einen erneuten Schutzantrag. Für diese Fälle sieht das Dublin-System besondere Rücküberstellungs-Verfahren vor. Diese sind in der Praxis aber nur zu einem Bruchteil durchsetzbar. So stellte Deutschland im Jahr 2021 etwa 42.300 berechnete Rückübernahmeersuchen. Davon wurden jedoch nur 18.400 Fälle akzeptiert und sogar nur 2.700 Überstellungen letztendlich vollzogen (Quelle: BAMF, Aktuelle Zahlen, 12/2021). Auch die aktuellen Reformvorschläge beseitigen dieses Defizit nicht konsequent, da das bestehende

Dublin-Regime nur angepasst werden soll und weiterhin ein Zuständigkeitsübergang nach Fristablauf vorgesehen ist. Das verhindert Sekundärmigration auch künftig nicht.

Ein zusätzlicher Anreiz für illegale Sekundärmigration sind die sehr unterschiedlichen Aufnahmebedingungen in den EU-Ländern. Asylbewerber und Schutzberechtigte sind in jedem EU-Land menschenwürdig zu behandeln. Das ist menschlich geboten und gelebte europäische Solidarität. Gegebenenfalls sind EU-Mitgliedstaaten bei der Erfüllung von Mindeststandards von europäischer Seite zu unterstützen. Nicht zuletzt wegen der besonders hohen Leistungsstandards in Deutschland haben viele Antragsteller ein Interesse an der Durchführung des Asylverfahrens hierzulande.

Hinzu kommt, dass die Schutzquoten in den EU-Mitgliedstaaten zum Teil sehr unterschiedlich sind. So lag die Schutzquote für afghanische Staatsangehörige in 2020 in Bulgarien bei lediglich einem Prozent, in Italien hingegen bei 93 Prozent (Quelle: Europäische Kommission, Einwanderung in die europäische Gesellschaft, 2020).

Die skizzierten Defizite sollten im Rahmen der GEAS-Reform entlang der folgenden Linien behoben werden:

Ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem kann nur funktionieren, wenn ein robuster Außengrenzschutz sichergestellt wird und ankommende Antragsteller auch registriert werden. Die Europäische Union ist mit einem Umbau der Grenzagentur FRONTEX zu einer Einheit des Küsten- und Grenzschutzes und dem angestrebten personellen Aufwuchs auf dem richtigen Weg.

Beim Dublin-System ist ein echter Paradigmenwechsel erforderlich, an dessen Ende die faire Verteilung der Lasten zwischen den europäischen Mitgliedstaaten steht. Die Zuständigkeit darf nicht aus dem Zufallsprinzip oder der geographischen Lage eines Mitgliedstaates folgen. Vielmehr ist eine solidarische Verteilung der Antragsteller nach einem angemessenen Schlüssel vorzunehmen. Dieser muss die Einwohnerzahl eines Mitgliedstaates ebenso berücksichtigen wie die Wirtschaftskraft eines Mitgliedstaates und, reduzierend, bereits vollzogene Aufnahme- und Integrationsleistungen.

Zur deutlichen Verringerung der irregulären Migration und des Missbrauchs des Asylrechts ist der Vorschlag auf Durchführung von Grenzverfahren mit einer Vor-Asylprüfung, die die Rechte der Schutzsuchenden gewährleistet, mit Nachdruck zu unterstützen. Nur wenn die Vorabprüfung an den Außengrenzen konsequent vollzogen wird, ist sichergestellt, dass die Asylkapazitäten in den Mitgliedstaaten den tatsächlich Schutzbedürftigen zugute kommt. Identifizierung, Registrierung und Ausschluss von Gesundheits- und Sicherheitsrisiken sind das A und O eines solchen Verfahrens. Die Vor-Asylprüfung soll Sicherheit darüber geben, ob bei einem Antragsteller offensichtlich kein Schutzbedarf besteht und somit ein Schutzanspruch von vornherein ausgeschlossen ist. In diesem Fall ist der Antragsteller noch von der Außengrenze abzuschicken. Die GEAS-Vorschläge der EU-Kommission gehen diesbezüglich in die richtige Richtung. Wichtig ist jedoch, dass deren praktische Durch- und Umsetzbarkeit auch tatsächlich gewährleistet ist: So wäre beispielsweise bei zu kurzen Fristen für die Durchführung des Grenzverfahrens zu befürchten, dass ein großer Teil der Antragsteller nach Fristablauf in ein reguläres Asylverfahren überführt wird. Damit entstünde wiederum die Möglichkeit zur EU-weiten Binnenmigration.

Zu widersprechen ist dem Vorschlag der EU-Kommission, bei der Bestimmung des für einen Asylbewerber zuständigen Mitgliedstaates den Familienbegriff zu erweitern. Demnach soll künftig nicht mehr allein auf die enge Bindung innerhalb der Kernfamilie abgestellt werden, sondern beispielsweise auch der Aufenthalt eines Geschwisterteils in Deutschland eine deutsche Zuständigkeit begründen. Würde dieses Kriterium zudem der Verteilung nach einem bestimmten Schlüssel

vorangestellt, würden die hohen Asylantragszahlen in Deutschland in den letzten Jahren zu einer weiteren einseitigen Belastung führen. Das ist nicht hinnehmbar.

Die bisherigen zähen Verhandlungen haben gezeigt, dass die EU-Mitgliedstaaten bei der Reform des GEAS sehr unterschiedliche Interessen verfolgen. Einigkeit besteht im Wesentlichen aber darin, dass der humanitäre Ansatz nur mit Steuerung, Ordnung und Begrenzung der irregulären Zuwanderung funktionieren kann.

Umso problematischer ist es, dass die aktuelle Bundesregierung in die entgegengesetzte Richtung arbeitet. In einer „Koalition der aufnahmebereiten Mitgliedstaaten“ einseitig vorzupreschen, um „die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems voranzubringen“, wie es Bundesministerin Faeser angekündigt hat, ist ebenso realitätsfremd wie gefährlich. Diese Politik stößt unsere europäischen Partner vor den Kopf. Zudem sind bereits solche Ankündigungen der Bundesinnenministerin geeignet, Pull-Effekte auszulösen, so dass sich in der Folge nicht weniger, sondern mehr Menschen auf den gefährlichen Weg in die EU machen, sich in die Hände von Schleppern begeben und ihr Leben riskieren. Dies wird dadurch verschärft, dass die Bundesinnenministerin nicht präzisiert, in welchem Rahmen oder auf welcher rechtlichen Grundlage das System einer „Koalition der Aufnahmewilligen“ etabliert werden soll. Dadurch entsteht der Eindruck, dass der Weg nach Deutschland jedem offen stünde. Auch der Koalitionsvertrag der die Bundesregierung tragenden Parteien sendet dieses Signal. Alles in allem ist zu konstatieren: Die Bundesregierung ist gewillt, in der europäischen wie in der nationalen Asyl- und Flüchtlingspolitik einen Systemwechsel zulasten Deutschlands einzuleiten.

Mit dieser Politik isoliert die Bundesregierung Deutschland in der Europäischen Union. Der bei weitem überwiegende Teil der EU-Mitgliedstaaten befürwortet aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre einen restriktiven Kurs in der Asyl- und Flüchtlingspolitik. Das betrifft nicht nur osteuropäische Länder wie Ungarn oder Polen, sondern ebenso skandinavische Länder wie Dänemark oder Schweden, mitteleuropäische Länder wie Österreich oder Frankreich und südeuropäische Länder wie Griechenland oder Italien.

Es spricht Bände, dass sich bis dato offiziell kein europäisches Land für den einseitigen Vorschlag der Bundesregierung einer „Koalition der Aufnahmewilligen“ von Mitte Januar 2022 ausgesprochen hat. Gegenstimmen sind auf der anderen Seite deutlich, etwa die des österreichischen Innenministers Gerhard Karner, der den Vorschlag rundherum ablehnt: Dieser sei „das völlig falsche Signal“ (Quelle: FAZ, „Kritik an Faeser“, 18.01.2022).

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. ihren humanitären Verpflichtungen weiterhin gerecht zu werden und diese im Zusammenwirken mit Steuerung, Ordnung und Begrenzung der irregulären Zuwanderung umzusetzen;
2. deutsche Alleingänge, die in der zusätzlichen Aufnahme von Asylsuchenden münden, zu unterlassen, da sie den Migrationsdruck auf die EU und Deutschland weiter erhöhen;
3. die Zustimmung anderer EU-Mitgliedstaaten zur Reform des GEAS nicht einseitig dadurch zu erkaufen, dass Deutschland zukünftig noch größere Teile der Migrationslasten übernimmt;
4. die von der Bundesregierung im Februar 2020 gemachten GEAS-Vorschläge als Richtschnur zu verwenden und bei den Verhandlungen auf europäischer Ebene die wichtigsten Punkte durchzusetzen, insbesondere:
 - a. die Registrierung inklusive Sicherheitsüberprüfung und Identitätsfeststellung sowie die inhaltliche Vor-Asylprüfung von allen Asylbewerbern an

- der EU-Außengrenze verpflichtend einzurichten und die Verfahren tatsächlich durchführbar auszugestalten. Offensichtlich Nichtschutzberechtigte sind direkt von der Außengrenze abzuschieben;
- b. ein faires Zuständigkeitsregime zu etablieren, das sich an der Bevölkerungsgröße und der Wirtschaftskraft der Mitgliedstaaten orientiert und die Belastung durch bereits in der Vergangenheit geleistete Aufnahmen reduzierend berücksichtigt;
 - c. damit zusammenhängend den erweiterten Familienbegriff für die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates in den GEAS-Vorschlägen zu streichen, weil Deutschland dadurch aufgrund bereits geleisteter Aufnahmen der letzten Jahre am stärksten belastet würde;
 - d. wirksame Maßnahmen zur Verhinderung illegaler Sekundärmigration durchzusetzen; vor allem muss ein für einen Asylbewerber als zuständig bestimmter Mitgliedstaat dauerhaft zuständig bleiben. Zweit-Asylanträge in anderen Mitgliedstaaten sind auszuschließen. Asylbewerberleistungen sind nur in dem als zuständig bestimmten Mitgliedstaat zu gewähren. Die Rücküberstellungsverfahren in den zuständigen Mitgliedstaat sind durchsetzbar auszugestalten;
 - e. mit Nachdruck darauf hinzuwirken, dass die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber und Schutzberechtigte in der Europäischen Union in einer Weise harmonisiert werden, die illegaler Sekundärmigration wirksam entgegenwirkt;
5. die Europäische Kommission in ihrem Vorhaben zu unterstützen, weitere Pilotprojekte zur Errichtung von europäischen Aufnahmezentren in den Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen voranzutreiben und umzusetzen; und
 6. den Europäischen Außengrenzschutz weiter zu stärken und den EU-Außengrenzstaaten sowie FRONTEX die hierfür benötigte finanzielle, personelle und politische Unterstützung zukommen zu lassen.

Berlin, den 15. Februar 2022

Friedrich Merz, Alexander Dobrindt und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.